

Vergaderjaar 2024–2025

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 502

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2024

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen op 21 september 2023 hebben de leden Bontenbal en Marijnissen een motie ingediend die het demissionaire kabinet verzoekt om in samenwerking met vakbonden en bedrijven te onderzoeken welke fiscale of andersoortige obstakels winstdeling belemmeren, in dit onderzoek met manieren te komen om winstdeling te stimuleren en daarnaast in samenwerking met vakbonden en bedrijven op basis van het onderzoek een plan op te stellen om het percentage bedrijven dat doet aan medewerkersparticipatie te vergroten.¹

In deze brief zal ik verslag uitbrengen van de stappen die gezet zijn in opvolging van de vorengenoemde motie en aan uw Kamer rapporteren welke obstakelsesignaleerd zijn tijdens het onderzoek en of er een rol voor de overheid is weggelegd om deze te verhelpen en daarmee winstdeling te stimuleren. Ik doe dit mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Economische Zaken.

Opzet van het onderzoek

De opdracht vanuit uw Kamer luidt allereerst te onderzoeken welke fiscale of andersoortige obstakels winstdeling belemmeren en dit te doen samen met vakbonden en bedrijven. Ik heb deze opdracht breed vormgegeven door niet alleen winstdeling maar financiële werknemersparticipaties in den brede te agenderen voor overleg met de Stichting van de Arbeid waarin zowel werknemers- als werkgeversorganisaties vertegenwoordigd zijn. Na een eerste algemene bespreking hebben er drie inhoudelijke besprekingen in de werkgroep minimumloon en arbeidsvoorwaarden van de Stichting van de Arbeid plaatsgevonden over het onderwerp financiële werknemersparticipaties met tussentijdse verslaglegging. Zoals gezegd hadden deze overleggen als doel om te inventariseren of er obstakels bestaan voor het toekennen van financiële werknemersparticipaties aan

¹ Kamerstuk 36 410, nr. 73

werknemers en zo ja, welke. Voorafgaand aan het tweede overleg in de werkgroep zijn er, op verzoek van de Stichting van de Arbeid, presentaties over financiële werknemersparticipaties verzorgd door Utrecht University School of Economics en Stichting Nederlands Participatie Instituut (SNPI).

Voorgeschiedenis

Een pleidooi voor aandacht voor financiële werknemersparticipaties voor werknemers is niet nieuw. Op 21 april 2022 verzocht het lid Alkaya om een kabinetsreactie op voorstellen van het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) gedaan in een position paper over financiële werknemersparticipaties. Dit heeft geleid tot de kabinetsreactie van 9 december 2022.²

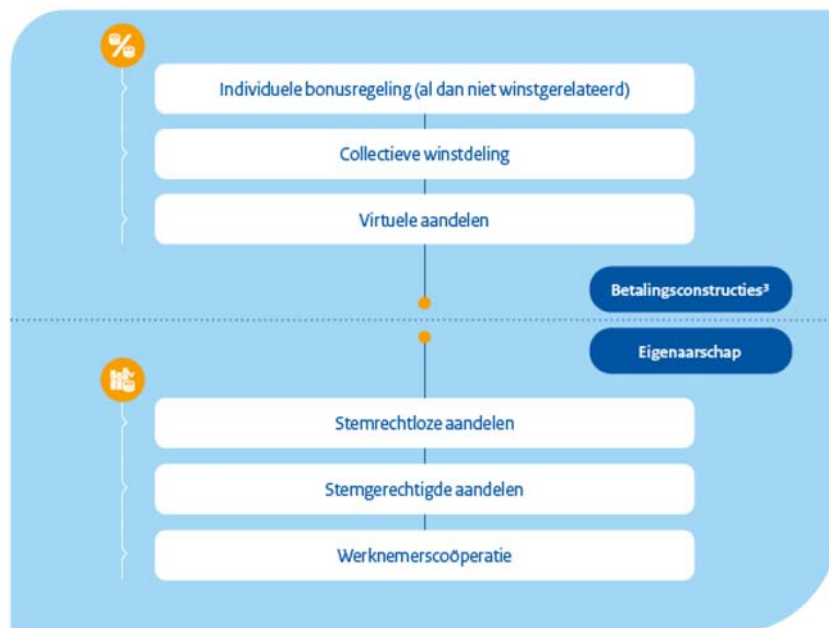
De belangrijkste conclusies uit de kabinetsreactie kunnen als volgt worden samengevat:

- Het kabinet staat in principe positief tegenover financiële werknemersparticipaties en de daarmee beoogde doelen.
- Arbeidsvoorwaardenoverleg en loonvorming zijn primair zaken tussen werkgevers en werknemers waarin het kabinet geen sturende rol wenst te spelen door bepaalde vormen van loon meer te stimuleren dan andere vormen van loon.
- Er bestaan op dit moment geen wettelijke fiscale obstakels om een deel van het loon van werknemers toe te kennen in de vorm van werknemersparticipaties. Werknemersparticipaties worden fiscaal beschouwd als loon en evenals iedere andere vorm van loon progressief belast in box I.

Vormen van financiële werknemersparticipaties

Financiële werknemersparticipaties in de zin van het delen in de (positieve en negatieve) bedrijfsresultaten komen in zeer veel verschillende vormen voor. De hoofdvormen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven waarbij de stippellijn de grens aangeeft tussen delen in de winst en/of waardeontwikkeling van het bedrijf van de werkgever en mede-eigenaarschap:

² Kamerstuk 35 928, nr. 12



Potentiële voor- en nadelen van financiële werknemersparticipatie

Zowel de vertegenwoordigers van werkgevers als die van werknemers in de overleggen met de Stichting van de Arbeid hebben aangegeven voordelen te zien van het toekennen van financiële werknemersparticipaties aan werknemers.

Het kan leiden tot een hogere motivatie van werknemers, meer binding met het bedrijf en kan helpen bij het behouden van werknemers. Werknemers voelen zich meer betrokken omdat ze delen in winsten (en verliezen) van het bedrijf. Daarnaast kunnen startups en scale-ups een deel van het salaris uitbetalen in aandelen of aandelenopties en daarmee een concurrerende beloning bieden. Bij startups en scale-ups is in de regel minder geld beschikbaar voor salarissen dan bij gevestigde bedrijven. Ook is bij startups en scale-ups de potentiële upside van dergelijke aandelen of opties hoger en kunnen medewerkers meer invloed ervaren of een startup of scale-up succesvol wordt. Voor deze organisaties is binding van (een deel van) het personeel vaak extra belangrijk vanwege hun kennis en ervaring om het business model op te kunnen schalen. Om deze redenen vervolgt het kabinet het onderzoek naar een fiscale regeling voor medewerkersparticipatie bij startups en scale-ups.

Financiële werknemersparticipatie kan echter ook nadelen of risico's met zich meebrengen. Bij het gebruik van werknemersparticipatie verandert de risicodeling tussen de onderneming en werknemers. In goede tijden profiteren werknemers, in slechte tijden zal een gedeelte van het risico ook bij de werknemer liggen. Deze risicodeling vraagt (financiële) flexibiliteit van werknemers. Het is de vraag in hoeverre dit wenselijk is, zeker aan de onderkant van het inkomensgebouw. Tot slot kan een grotere focus op financiële werknemersparticipatie de (semi-)publieke sector minder interessant maken aangezien dit niet mogelijk is in deze sector.

Betalingsconstructie of eigenaarschap?

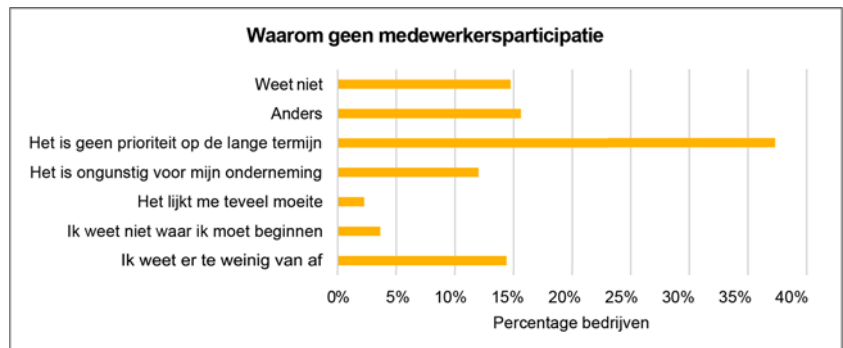
Financiële werknemersparticipatie in de vorm van betalingsconstructies of vormen van eigenaarschap kunnen ook specifieke voor- of nadelen bieden.

Betalingsconstructies zijn makkelijk uitvoerbaar en daarmee breed te implementeren. Financiële werknemersparticipatie door middel van eigenaarschap kijkt meer vooruit, kan de inspraak van werknemers vergroten, leidt tot vermogensopbouw op de langere termijn en kan ook vanwege deze vermogensopbouw als aanvulling voor de oude dag dienen. Ook hier zitten echter enkele kanttekeningen aan: het beleggen van vermogen brengt namelijk ook risico's met zich en die zijn groter als sprake is van ongespreid beleggen. Vanuit risicospreiding is het sterk de vraag of het optimaal is dat werknemers vooral vermogen opbouwen bij het bedrijf waar zij zelf werken (met het risico dat bij faillissement ze zowel hun baan als vermogen kwijt zijn). Daarnaast wordt inspraak ook niet altijd behaald (denk aan stemrechtloze aandelen) en is het de vraag of eigenaarschap hiervoor het juiste instrument is. De inspraakmogelijkheden voor werknemers in de onderneming van hun werkgever zijn immers in beginsel geborgd via de Wet op de ondernemingsraden.

Gegeven de verschillende voor- en nadelen is het aan werkgevers en werknemers om deze samen te wegen en te kijken of financiële werknemersparticipatie voor hen meerwaarde biedt. In het overleg met sociale partners is dat ook meermaals benoemd en is ook de vraag gesteld waarom, ondanks de genoemde voordelen en het enthousiasme van zowel werknemers- als werkgeversvertegenwoordigers, vormen van financiële werknemersparticipatie, en dan met name die met vormen van eigenaarschap, in de praktijk maar beperkt worden toegepast.

Redenen om geen werknemersparticipaties toe te kennen

Onderzoekers van de Utrecht University School of Economics hebben bedrijven gevraagd naar de redenen waarom zij geen werknemersparticipaties toekennen aan werknemers. De heeft geleid tot onderstaande grafiek³.



Uit bovenstaande grafiek valt af te leiden dat fiscale of andersoortige obstakels geen prominente rol spelen bij de beslissing om geen gebruik te maken van werknemersparticipaties. Deze obstakels zijn wellicht begrepen in de categorieën «Anders» en «Het lijkt me teveel moeite». Naast het feit dat de omvang van deze categorieën beperkt is, zijn het ook restcategorieën waarin diverse factoren begrepen zijn. De rol van de

³ Verkenning Medewerkersparticipatie ROM Utrecht Region, Utrecht University School of Economics, 31 maart 2023, pagina 28

fiscale of andersoortige obstakels op de beslissing van werkgevers om geen werknemersparticipaties toe te kennen lijkt daarmee (zeer) beperkt.

Onderzoekers die onderzoek hebben gedaan naar werknemersparticipaties hebben aangegeven dat de geringe mate van toekennen van werknemersparticipaties voor een deel is terug te leiden naar het adagium: «onbekend maakt onbemind». Uit onderzoek blijkt dat 33% van de bedrijven die gevraagd wordt naar de reden waarom zij geen gebruik maken van werknemersparticipaties een tekort aan informatie over werknemersparticipaties ervaren. Het gebrek aan kennis als knelpunt werd ook door sociale partners ingebracht in de Stichting van de Arbeid. Het vergroten van de kennis over financiële werknemersparticipaties, de voor- en nadelen en de uitvoering ervan is een taak voor de sociale partners en de andere partijen die hierbij betrokken zijn.

Fiscale obstakels voor het toekennen van financiële werknemersparticipaties in de vorm van eigenaarschap

In de gesprekken met werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers in de Stichting van de Arbeid werd naast beperkte informatie gerefereerd aan vier specifieke praktische obstakels in de uitvoering van het toekennen van werknemersparticipaties die leiden tot eigenaarschap.

1. Waardering van niet-beursgenoteerde bedrijven

Waardering wordt vaak als grootste knelpunt benoemd bij werknemersparticipatie via eigenaarschap bij niet-beursgenoteerde bedrijven⁴. Het is nodig om het aandeel in een bedrijf te waarderen, zowel voor het moment waarop de werknemer de financiële participatie ontvangt (wat als loon in box 1 wordt belast) als daarna de waarde van het aandeel wat periodiek geijkt moet worden (in box 3).

De complexe waardering is echter niet primair een fiscaal, maar allereerst een bedrijfseconomisch vraagstuk. Waardering van niet-beursgenoteerde bedrijven is niet te vangen in één algemeen toepasbare formule. De fiscale waardering van een onderneming is maatwerk en ook afhankelijk van diverse factoren, zoals de branche waarin de onderneming actief is, cashflow stromen, kapitaal, mate van vreemd vermogen in de onderneming etc. De Belastingdienst hanteert in de praktijk bepaalde waarderingmethoden die het mogelijk maken om toekomstige kasstromen contant te maken. Daarbij spelen diverse variabelen, zoals toekomstige inkomsten en risicoprofiel een rol. Elk van deze onderdelen is voor discussie vatbaar, omdat ieder bedrijf anders is, de invulling van criteria in sommige opzichten subjectief is en op verschillende punten vraagt om een blik in de toekomst.

Deze problematiek van de waardering van niet-beursgenoteerde ondernemingen speelt ook op andere gebieden binnen de fiscaliteit, zoals in de verkoop (van delen) van de onderneming, bedrijfsopvolging, inbreng van een onderneming in een bv, bij vererving etc.

⁴ Op dit punt bestaat een verschil tussen beursgenoteerde- en niet-beursgenoteerde bedrijven. Bij beursgenoteerde bedrijven kan de waarde van de participaties eenvoudig worden bepaald aan de hand van de beurskoersen van de onderliggende aandelen. Omdat dit gegeven ontbreekt bij niet-beursgenoteerde vraagt dit om een separate waardering om vast te kunnen stellen welke waarde moet worden meegenomen voor de belastingheffing.

Wij zullen in overleg met de Belastingdienst bezien in hoeverre een uitspraak kan worden gedaan over een preferente waarderingsmethode vanuit de Belastingdienst. Wij begrijpen dat de praktijk behoefte heeft aan meer duidelijkheid op dit punt.

Indien financiële werknemersparticipaties worden toegekend of aangekocht in de vorm van aandelen die gedurende een bepaalde periode niet vervreemd mogen worden (een zogenoemde lock-up period), dan heeft het vervreemdingsverbod een waardeverminderend effect. Voor aandelen in beursgenoteerde bedrijven heeft één van mijn voorgangers richtlijnen vastgesteld aan de hand waarvan het waardeverminderend effect kan worden bepaald.⁵ In het overleg van de Stichting van de Arbeid is naar voren gekomen dat ook in het geval van niet-beursgenoteerde ondernemingen een dergelijk waardeverminderend effect in de praktijk in voorkomende gevallen wordt toegepast, maar dat het ontbreekt aan heldere richtlijnen voor de omvang van het waardeverminderend effect. Het beeld is dat daardoor een dergelijk waardeverminderend effect niet breed wordt toegepast bij niet-beursgenoteerde bedrijven. Ik zal bezien in hoeverre dit verschil in duidelijkheid kan worden weggenomen door te onderzoeken of ook richtlijnen kunnen worden opgesteld voor niet-beursgenoteerde ondernemingen. Wellicht kan op die manier wederom een door partijen gesignaleerd obstakel in de uitvoering van financiële werknemersparticipaties worden weggenomen.

2. Lange doorlooptijd van verzoeken om vooroverleg over de waardering van niet-beursgenoteerde bedrijven

Door de werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers wordt ook gewezen op de lange doorlooptijd van verzoeken om vooroverleg over werknemersparticipatieregelingen. Dit wordt in zekere zin herkend door de Belastingdienst. De Belastingdienst wijst er wel op dat de termijn van 8 weken in het algemeen wel gehaald wordt voor een eerste reactie op regelingen waarbij de standpunten ten aanzien van het invullen van de variabelen die nodig zijn om tot een waardering te komen niet ver uit elkaar liggen. In andere gevallen zijn vaak meerdere besprekingen nodig en wordt in meerdere rondes informatie opgevraagd hetgeen allemaal tijd vergt. Ten slotte is de langere doorlooptijd van verzoeken om goedkeuring van werknemersparticipatieregelingen voor een beperkt deel ook terug te voeren op een capaciteitstekort aan de zijde van de Belastingdienst.

Gelet op de samenhang met het vorige punt over de waardering zelf, zullen wij dit gesignaleerde obstakel meenemen in de communicatie die hierover nog gaat plaatsvinden; meer duidelijkheid over de waarderingsmethode kan ook een positief effect hebben op de doorlooptijd van vooroverleggen.

3. Nieuwe systematiek box III

Door werknemersvertegenwoordigers wordt ook gewezen op de negatieve impact van een eventuele vermogensaanwasbelasting op de toekenning van werknemersparticipaties die leiden tot eigenaarschap. Dit zou er immers toe kunnen leiden dat werknemers al belasting dienen te betalen over de waardestijging van de participaties zonder dat de werknemers een contante opbrengst hebben ontvangen.

⁵ Toelichting Staatssecretaris bij Hof Amsterdam 29-03-2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW1517, VN 2012/52.19

Voor het toekomstige stelsel is box 3 is onlangs een wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State gestuurd. Wij verwijzen op dit punt verder naar de debatten, brieven en andere informatie op het terrein van het toekomstig stelsel box III.

4. Niet-aftrekbaarheid werknemersparticipaties in de vennootschapsbelasting

Als nadeel wordt aangegeven dat de schenking van aandelen of certificaten voor de werkgever in de vennootschapsbelasting (Vpb) niet aftrekbaar is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld loon in geld. De aftrekbaarheid van het schenken van aandelen of certificaten aan werknemers is al vaker onderwerp van discussie geweest, zowel in jurisprudentie – de eerste relevante arresten stammen uit 1956 – als in wetgeving. Aanleiding daarvoor is dat voor twee tegenovergestelde opvattingen – dat de kosten van deze schenking zich bevinden in de winstsfeer (aftrekbaar) dan wel de kapitaalsfeer (niet aftrekbaar) – argumenten kunnen worden gevonden. Enerzijds kan men betogen dat het vermogen van de vennootschap daadwerkelijk afneemt bij de inkoop van aandelen ter dekking van werknemersopties. Deze kosten zouden dan als loonkosten in aftrek kunnen worden gebracht. Anderzijds kan worden betoogd – en zo is ook de Hoge Raad van oordeel – dat inkoop van eigen aandelen om aan een optieverplichting te voldoen de winstsfeer niet raakt, aangezien die aandelen als ingetrokken dienen te worden beschouwd⁶. Het vermogen van de vennootschap die de aandelen inkoopt neemt weliswaar af, maar het vermogen van de aandeelhouder neemt met hetzelfde bedrag toe. Deze transactie bevindt zich dus in de kapitaalsfeer. Bovendien heeft de Hoge Raad geoordeeld dat een optiehouder vergelijkbaar is met een aandeelhouder en dat daarom alle transacties tussen de optiehouder en de vennootschap, op gelijke voet als geldt voor de aandeelhouder, buiten de winstsfeer worden afgewikkeld. Het waardeverloop van een optie heeft daarom ook geen invloed op het fiscale resultaat.

Herintroductie van de aftrekbaarheid verkleint de grondslag van de Vpb, terwijl het juist de tendens is dat de grondslag wordt verbreed. Invoering van een aftrekmogelijkheid voor werknemersopties leidt tot een aanzienlijke structurele budgettaire derving (eerder geraamd op € 105 miljoen in 2016). Het schrappen van de aftrekbaarheid was onderdeel van Wet Werken aan Winst en de opbrengst is destijds gebruikt voor een verlaging van het Vpb-tarief. Met de eventuele herinvoering van de aftrekbaarheid zou weer worden teruggekeerd naar de situatie zoals deze voor 2007 gold.

Conclusies:

Ten aanzien van de verschillende hierboven gesignaleerde obstakels kunnen de conclusies en de vervolgstappen als volgt worden samengevat.

Beperkte informatie: onderzoek laat zien dat werkgevers vaak niet bekend zijn met de mogelijkheid van financiële werknemersparticipatie. Het vergroten van bekendheid van dit instrument zou tot een toenemend gebruik kunnen leiden. Hier ligt een rol voor organisaties die werknemersparticipaties wensen te stimuleren zoals werknemers- en werkgeversvertegenwoordigingen en intermediairs. Zij zijn het beste in staat om deze bekendheid op een passende wijze te vergroten.

Waardering: de waardering van niet-beursgenoteerde bedrijven is van diverse factoren afhankelijk, dit vergt maatwerk en is daarom lastig in een algemeen geldende formule te vatten. Wij zullen in overleg treden met de

⁶ HR 21-02-2001, BNB 2001/161

Belastingdienst om te bezien in hoeverre het mogelijk is om toch richting te geven aan de discussies rondom de waardering van niet-beursgenoteerde bedrijven, bijvoorbeeld in de vorm van een preferente waarderingmethode. In dit overleg zullen wij ook de mogelijkheid betrekken om richtlijnen voor de afwaardering van de fiscale waarde van werknemersaandelen met een vervreemdingsverbod ook op te stellen voor niet-beursgenoteerde bedrijven. Wij gaan ervan uit hiermee een verbetering te kunnen aanbrengen ten aanzien van veelvuldig gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van het toekennen van financiële werknemersparticipaties aan werknemers.

Duur van vooroverleg: meer duidelijkheid over de waardering van niet-beursgenoteerde bedrijven kan ook een positief effect hebben op de duur van vooroverleggen over deze materie, hoewel iedere waarderingmethode de invulling van bepaalde variabelen vraagt die op zich weer voer voor discussie kunnen vormen.

Box III: Een wetsvoorstel voor het nieuw stelsel van box III om belasting te heffen op basis van het werkelijke rendement ligt momenteel voor advies bij de Raad van State. Wij verwijzen op dit punt naar dit lopende traject.

Niet-afrekbaarheid van werknemersparticipaties in de vennootschapsbelasting: de niet-afrekbaarheid in de vennootschapsbelasting is een doelbewuste keuze van de wetgever geweest. Het kabinet is niet voornemens om hier aanpassingen in te doen.

Alles overwegende blijft het kabinet bij haar eerdere standpunt dat het wel of niet financieel laten participeren van werknemers in het bedrijf van de werkgever een onderwerp is dat deel uitmaakt van de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen tussen werkgevers en werknemers, bijvoorbeeld in cao-onderhandelingen. Enkel werkgevers en werknemers kunnen samen, binnen bestaande wet- en regelgeving, in onderling overleg de voor- en nadelen van financiële werknemersparticipaties afwegen en daarmee kijken of financiële werknemersparticipatie een aantrekkelijke vorm van loon is die zij willen toepassen. Wij beschouwen het niet als een taak van de overheid om de ene vorm van loon meer te stimuleren dan andere.

Wel ziet het kabinet het als haar taak om knelpunten in de uitvoering die binnen haar bereik liggen aan te pakken. Zo wordt met de Belastingdienst gekeken in hoeverre zij meer richting kunnen geven rondom de waardering van niet-beursgenoteerde bedrijven, wil ik onderzoeken of voor niet-beursgenoteerde bedrijven ook richtlijnen voor de afwaardering van aandelen met een vervreemdingsverbod kunnen worden opgesteld en is in het verleden reeds het heffingsmoment aangepast.

Het aanpakken van de knelpunten zal gebruik van werknemersparticipatie eenvoudiger maken wat het gebruik ervan kan verhogen. In die zin kan de overheid een stimulerende rol spelen, maar verdere stimulering zie ik niet als een taak voor de overheid, maar wordt overgelaten aan werkgevers en werknemers. Uiteraard blijft het kabinet in gesprek met sociale partners en andere stakeholders over mogelijke knelpunten.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.L. Idsinga